



Weronika Priesmeyer-Tkocz, Eckart D. Stratenschulte

**IMMER IM KREIS UND KEIN SCHRITT ZURÜCK:
DIE EU ZWISCHEN EXTERNER DEMOKRATIEFÖRDERUNG
UND INTERNER KONSOLIDIERUNG**

Einleitung

Dem Anschein nach ist nicht viel geschehen: Das Europäische Parlament hat im Juni 2008 eine Stellungnahme zu der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Erweiterungspolitik abgegeben.¹ Durch diesen Beschluss wird der Lauf der Dinge nicht verändert, zumal das Europäische Parlament im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union nur über eingeschränkte Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten verfügt.

Dennoch lohnt es sich, das Dokument aufmerksam zu lesen. Besser als jede andere europäische Institution hat das Parlament das Ohr an der Basis der europäischen Bevölkerung und drückt die Stimmungen und Wünsche aus, die den Bürgern Europas zu eigen sind.

Zusammenfassend könnte man das Votum der Europaparlamentarier so darstellen: Die Erweiterung der Europäischen Union ist an ihr Ende gelangt, muss aber weitergeführt werden. Das Parlament fasst das in den harmlos klingenden Satz: „Die Erweiterungsstrategie der Union [besitzt] sowohl eine externe als auch eine interne Dimension“.²

¹ Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007 (2007/2271(INI)), Straßburg, 10.07.2008. Das Parlament nimmt damit Bezug auf: Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, COM (2007) 663, Brüssel, 06.11.2007.

² Ebenda, Punkt A.



Diese beiden Dimensionen sind allerdings nicht länger miteinander zu vereinbaren. Auf der einen Seite dringt das Parlament darauf, die „immer engere Union“ zu schaffen,³ die in den Verträgen – auch in der Fassung von Lissabon – vorgesehen ist und beschwört die Ziele der Union:

[Das Europäische Parlament] erinnert daran, dass die Integrationsfähigkeit von der Fähigkeit der Union zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängt, ihre politischen Ziele festzulegen und so auch zu erreichen, insbesondere das Bestreben, in ihren Mitgliedstaaten wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern, ihre Identität und ihre Fähigkeit, auf der internationalen Bühne zu agieren, zu behaupten, die Rechte und Interessen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Bürger zu fördern, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln, den gemeinschaftlichen Besitzstand vollständig zu wahren und weiter auszubauen und die Grundrechte und -freiheiten hochzuhalten, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind⁴.

Nun wären diese Vorgaben mit einer künftigen Erweiterung der Europäischen Union durchaus vereinbar, wenn es dabei um Länder wie Norwegen, Island, Liechtenstein oder die Schweiz ginge, die viele sich als Mitglieder wünschen, die allerdings die Mitgliedschaft derzeit nicht anstreben.⁵ Mit den Staaten, die jedoch tatsächlich an die Tür der Europäischen Union klopfen, wird es schwer sein, diese Ziele zu erreichen oder auch nur im Auge zu behalten. Dies umso mehr, wenn man nicht nur an die „potenziellen Kandidaten“ des Westbalkan, sondern auch an die Türkei einerseits und die Ukraine und den Südkaukasus andererseits denkt.

Allerdings enthebt eine solche Feststellung die EU nicht der Sorge um die externe Dimension ihrer Politik, die der Beschluss des Parlaments nur andeutet, wenn er von den „geo-strategic interests“ der Union, „the impact of political developments outside its borders together with the resulting expectations of its neighboring countries“⁶ spricht. Tatsache ist: Osteuropa ist politisch und wirtschaftlich in einer fragilen Situation, es bedarf der politischen und ökonomischen Stabilisierung – und der potenteste Stabilisator ist die Europäische Union. Zwar wird für Osteuropa oftmals von einer „Integrationskonkurrenz zwischen Moskau und Brüssel“ gesprochen, aber Egbert Jahn weist zurecht darauf hin, dass diese de facto nicht existiert.⁷ Von Russland geht zwar Druck auf Osteuropa aus, aber kein Integrationsangebot, das irgend eines der osteuropäischen Länder gerne annehmen würde. Vor allem nimmt Moskau keinerlei Einfluss auf die osteuropäischen und südkaukasis-

³ Ebenda, Punkt C.

⁴ Ebenda, Punkt 6.

⁵ Eurobarometer Nr. 67 berichtet, dass 49 Prozent der Bürger Europas sich für weitere Erweiterungen der EU aussprechen (Europäische Kommission: Eurobarometer Nr. 67, Brüssel, November 2007, S. 188 f.). Die Frage, an welche Staaten man dabei denke, wird nicht mehr gestellt. Als das der Fall war, war das Ergebnis eindeutig: Island 79%, Norwegen und die Schweiz 78%, aber beispielsweise Albanien 32% und Türkei 28%. Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer Nr. 66, Brüssel, September 2007, S. 222.

⁶ Europäisches Parlament, ebenda, Punkt 2.

⁷ E. Jahn, *Ausdehnung und Überdehnung: Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit*, „Osteuropa“ 2007, Nr. 2–3, S. 35–55.



chen Staaten, damit diese Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft ausbauen. So wenig also Russland ein Integrationskonkurrent ist, so wenig ist es auch ein Integrationspartner, mit dem es gemeinsam gelänge, Osteuropa politisch und wirtschaftlich zu entwickeln. Im Gegenteil: in Moskau wird man diesen Prozess behindern, so weit man kann. Bereits einer Phase relativer Schwäche hatte die russische Politik als Ziel ihrer Kooperation mit der Europäischen Union formuliert:

On the other hand, the development of partnership with the EU should contribute to consolidating Russia's role as a leading power in shaping up a new system of interstate political and economic relations in the CIS area.⁸

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die russische Führung nun, in einer Phase, in der die Russische Föderation wesentlich stärker auftreten kann, auf diese Orientierung verzichtet. Auch der Einfluss Russlands auf die sogenannten „frozen conflicts“, der im Wesentlichen darauf zielt, den Status quo zu erhalten und gar keine Lösung herbeizuführen, macht die russische Position deutlich.⁹ Die EU steht also vor der Frage, wie sie auf andere Staaten Einfluss nehmen kann, dass diese die im EU-Vertrag und Grundrechtecharta aufgelistete Ziele und Werte der EU übernehmen.¹⁰

Das Konzept der Europäisierung

In den letzten Jahren sind zahlreiche Beiträge erschienen, die sich mit der „Europäisierung“ befassen. Oftmals beschäftigen sich die Autoren dabei mit den Prozessen, die sich innerhalb der EU sowie zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vollziehen.¹¹ In unserem Zusammenhang geht es jedoch um die Frage des Werte-Exports in die EU-Peripherie. Hier soll der Begriff daher in Anlehnung an Heather Grabbe im Sinne von der „Rückkehr nach Europa“ interpretiert werden. Die so ge-

⁸ The Russian Federation Middle Term Strategy towards the EU (2000–2010), www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm letzter Zugriff: 11.05.2008.

⁹ Vgl. hierzu: M. Fałkowski, *Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia*, Center for Eastern Studies, CES-Studies Nr. 23, Warsaw 2006.

¹⁰ In Artikel 2 des EU-Vertrages in der Fassung von Lissabon heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Ziel der EU ist dabei, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Artikel 3 EUV). Vgl.: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007.

¹¹ Vgl. hierzu: H.-J. Axt, A. Milosowski, O. Schwarz, *Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen*, „Politische Vierteljahresschrift“ 2007, 48. Jg, Heft 1, S. 136–149; R. Eising, *Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung*, [in:] *Europäische Integration*, Hg. M. Jachtenfuchs, B. Kochler-Koch, Opladen 2003, S. 387–416; J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation*, „Arena Working Papers“ 2001, Nr. 2; K. E. Howell, *Developing Conceptualisation of Europeanisation: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen's Papers on Europeanisation“ 2004, Nr. 3.



fasste „Europäisierung“ ist ein Prozess, im Laufe dessen die Staaten des ehemaligen Ostblocks das kommunistische Erbe überwinden um ein fester Bestandteil der politischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Strukturen (West)Europas zu werden.¹²

Inhalt des Prozesses, der mit Europäisierung beschrieben wird, ist also die sukzessive Übernahme der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Dabei wird die Einwirkung der Europäischen Union auf Drittstaaten an der EU-Peripherie betrachtet, in denen die europäischen Werte auf Strukturen treffen, die deren Durchsetzung erschweren oder tendenziell verhindern. Für Norwegen beispielsweise benötigt die EU keine Europäisierungsstrategie.

In den Drittstaaten an der östlichen und südöstlichen Peripherie, um die es in diesem Zusammenhang geht, greifen die europäischen Wertvorstellungen in politische und materielle Besitzstände der herrschenden Eliten ein. Da die Europäische Union nur mit Anreizen – der sogenannten positiven Konditionalität – arbeiten kann, muss sie ein Angebot unterbreiten, das den politischen und wirtschaftlichen Eliten der Zielländer hinreichend verlockend erscheint, in dem also der Nutzen größer ist als die Kosten. Dieses Modell unterstellt, dass es sich bei den politischen Entscheidungsträgern in den Zielländern um rationell kalkulierende Personen handelt, die aus ihren Entscheidungen den größtmöglichen Nutzen generieren wollen.

Davon zu unterscheiden, aber realiter durchaus damit zusammenhängend, ist der Mechanismus einer transnationalen Interaktion (transnational exchange and social learning). Dieser Ansatz geht von den handelnden Subjekten aus, die durch vermehrten Kontakt, Austausch und Studien in den Mitgliedsländern der EU die Normen und Werte der Europäischen Union internalisieren und in ihrem Heimatland durchsetzen.¹³ Beide Ansätze spiegeln sich auch in einer von Schimmelfennig, Seidelmeier und Knobel ausgearbeiteten Theorie der internationalen Sozialisation wider.¹⁴

Auch wenn die beiden Herangehensweisen analytisch voneinander getrennt werden, lassen sie sich nur gemeinsam verwirklichen. Ein verändertes Verhalten der Zielländer benötigt die Funktionäre, die die europäischen Normen verinnerlicht haben. Umgekehrt werden diese sich nur proeuropäisch verhalten können, wenn sie damit für sich und ihre Bündnispartner einen hinreichend großen Nutzen generieren können. Dabei kann man sich den Nutzen nicht nur mechanistisch als sofortige Belohnung vorstellen – wie ein Bestechungsgeld sie darstellt –, sondern

¹² H. Grabbe, *The EU's transformative power: Europeanisation through conditionality in Central and Eastern Europe*, Houndmills–New York 2006, S. 5.

¹³ Vgl. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, National Centre of Competence in Research, “Working Paper” 2007, Nr. 9.

¹⁴ Gut aufgearbeitet findet man beide Ansätze auch bei F. Smolnik, *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien*, Magisterarbeit vorgelegt an der Freien Universität Berlin im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Sommersemester 2008.



auch als ein in der Zukunft zu erreichendes Ziel, für das man in der Gegenwart Entbehrungen auf sich zu nehmen bereit ist.

Darüber, wie dies geschehen kann, haben sich Emerson und Noutcheva Gedanken gemacht und die Anziehungskraft von Staaten oder Allianzen untersucht. Ihr Gravitationsmodell basiert auf einer ähnlichen Konstruktion aus der wirtschaftlichen Sphäre und untersucht die Bedingungen, unter denen ein Kern Staaten an der Peripherie attrahiert.

Laut dem Modell gibt es weltweit gewisse Zentren der Demokratie (EU, USA, NAFTA, OAS), die als Referenzpunkte für andere Staaten fungieren und die durch ihre „Anziehungskraft“ zur schnellen und tiefgreifenden Demokratisierung des unmittelbaren Umfelds führen können. Allerdings geschieht dies nicht von selbst, sondern nur, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Der Prozess wird von drei relevanten Faktoren beeinflusst:

- a) der Reputation und Attraktivität des Zentrums;
- b) dessen geographischer und kulturell-historischer Nähe;
- c) dessen Öffnung gegenüber Peripherien.¹⁵ Dabei wird das Letztere nicht nur pragmatisch, also im Sinne der Bewegungsfreiheit, sondern auch perspektivisch, d.h. als Möglichkeit einer politischen Integration der Peripherie in das Zentrum verstanden.¹⁶

Im bisherigen Erweiterungsprozess hat die Europäische Union alle drei oben genannten Attraktivitätskriterien erfüllt und sich als starker Magnet erwiesen. Die Demokratisierung und Europäisierung Mittelosteuropas konnte so vollzogen werden. Die Kandidatenländer verfügten über eine glaubhafte Mitgliedschaftsperspektive, die sich historisch gesehen in großer Geschwindigkeit auch erfüllt hat. Schimmelfennig weist in seiner Studie, darauf hin, dass die sogenannte „accession conditionality“, also die EU-Konditionalität verbunden mit dem Beitrittsversprechen, von einer überragenden Bedeutung für die Demokratieförderung in Europa war und nach wie vor auch ist.¹⁷

Diese Voraussetzungen sind für die jetzige europäische Peripherie nicht in gleichem Maße gegeben. Es kann nicht übersehen werden, dass es sich bei den Peripheriestaaten im Osten und Südosten um relativ gering entwickelte, politisch meist fragile Länder handelt, die also folgerichtig größere Anreize benötigten, um ihre Schwierigkeiten zu überwinden. Gerade für sie steht allerdings die bislang größte „Belohnung“, nämlich die EU-Mitgliedschaft,¹⁸ nicht bereit.

¹⁵ In den Regionen, wo es solche Gravitationszentren nicht gibt, ist die Demokratisierung zwar prinzipiell möglich, doch verläuft sie deutlich langsamer. Vgl.: M. Emerson, G. Noutcheva, *Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation*, „CEPS-Working Document“ 2004, Nr. 214; M. Emerson, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, „CEPS-Working Document“ 2004, Nr. 215.

¹⁶ M. Emerson, G. Noutcheva, ebenda, S. 2.

¹⁷ Vgl. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, ebenda, S. 3.

¹⁸ Vgl. hierzu: H. Grabbe, ebenda, S. 52.





Where the EU's periphery is concerned, the dynamics of the Europeanization process are different. These states have varying degrees and different types of institutional contacts with the EU. Their relations are determined largely by geographical and geopolitical factors, linked in turn with the institutional choices and constraints decided on by the EU itself, with regard to its degree of external involvement. The distinctive feature of Europeanization at the EU periphery is that states affected by this process do not have the institutional means to co-determine decisions of the EU that affect them. In this context, Europeanization takes on a foreign policy dimension, and can thus be seen as a foreign policy instrument of the Union.¹⁹

Damit ist das größte Dilemma der Europäisierung der EU-Peripherie beschrieben: wie bereits erwähnt, einer der entscheidenden Faktoren, die über die Attraktivität des Zentrums und somit auch über seine Gravitationsstärke entscheiden, ist die Offenheit des Kerns. Damit die Europäische Union erfolgreich sein kann, muss sie stets für neue Mitglieder geöffnet bleiben. Gerade die Offenheit gefährdet jedoch den Erfolg der Integration, der wiederum genau die Attraktivität ausmacht, derentwegen die Partnerländer bereit sind, Transformationsschmerzen zu ertragen. Man fühlt sich an den dem amerikanischen Komiker Groucho Marx zugeschriebenen Satz erinnert: „Ich würde nie einem Club beitreten, der Leute wie mich aufnimmt.“ Bleibt der Gravitationskern geschlossen, verliert das Zentrum an Attraktivität und die Peripherie wird das Demokratisierungsmodell nicht übernehmen wollen. Heather Grabbe resümiert: „the goal of joining the EU [...] was seen as a way of becoming «modern» and «civilised»“.²⁰

Bewertung der Erfolge der ENP

Ein Versuch, die Quadratur des Kreises zu bewerkstelligen, die Partnerstaaten im Osten zu integrieren, ohne sie zu Mitgliedern zu machen, ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die ENP ist oft beschrieben worden.²¹ Es reicht daher an dieser Stelle, das für diesen Zusammenhang Wichtigste festzuhalten. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) war von Beginn an doppelgleisig angelegt. Sie wollte einerseits die Transformation in den Partnerländern unterstützen und andererseits neue Mitgliedschaftsansprüche abwehren. Diese beiden Intentionen reflektierte auch die erste Mitteilung der Europäischen Kommission von 2003, mit der die ENP offiziell ins Leben gerufen wurde, auch wenn der Begriff noch keine Verwendung

¹⁹ B. Coppieters, M. Emerson [et al.], *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent 2004, S. 7. Dies ist nicht nur in Bezug auf Konfliktlösung und Konfliktabwicklung z.B. auf den Westlichen Balkan, sondern für das ganze Modell von entscheidendem Belang.

²⁰ H. Grabbe, ebenda, S. 53.

²¹ Vgl. z.B.: B. Lippert, *Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven*, Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008; E. D. Stratenschulte, *Europas Politik nach Osten: Grundlagen, Erwartungen, Strategien*, Hamburg 2007; W. Priesmeyer-Tkocz, *Niemcy wobec europejskiej polityki sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, Nr. 4, S. 269–288.





fand (die Kommission sprach von „Wider Europe Neighbourhood“).²² Zum einen stellte die Kommission fest:

Die EU steht nicht nur gegenüber ihren Bürgern und denen der neuen Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber ihren derzeitigen und zukünftigen Nachbarstaaten in der Pflicht, sozialen Zusammenhalt und wirtschaftliche Dynamik dauerhaft zu gewährleisten. Die EU muss tätig werden, um die regionale und subregionale Zusammenarbeit und Integration zu fördern, die eine Vorbedingung für politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung der Armut und des sozialen Gefälles in ihrem gemeinsamen Umfeld sind.²³

Andererseits machte sie auch klar:

Ziel der neuen Nachbarschaftspolitik ist es daher, einen Rahmen für die Entwicklung neuer Beziehungen abzugeben, der eine Aussicht auf Mitgliedschaft oder eine Rolle in den Organen der Union mittelfristig nicht einschließt. Die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen sind getrennt von der Frage der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten.²⁴

Damit steht die EU vor dem Problem, im Verhältnis mit den Partnerstaaten dieselben Ziele zu erreichen, die sie durch eine (Vor-)Beitrittsstrategie erwirkt hätte, ohne über den Anreiz der Mitgliedschaftsperspektive verfügen zu können. Sie versucht, das Dilemma dadurch zu lösen, dass sie den Partnerländern eine weitestgehende Anlehnung an die EU als Zielvorgabe anbietet. Der damalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi sprach von „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“ (everything but institutions).²⁵

Die vorgeschlagene Methode besteht darin, zusammen mit den Partnerländern eine Reihe an Prioritäten festzulegen, deren Erfüllung sie näher an die Europäische Union heranrückt. Diese Prioritäten werden in gemeinsam vereinbarten Aktionspläne aufgenommen und beziehen sich auf besondere Maßnahmen in einigen zentralen Bereichen: politischer Dialog und Reform; Handel und Maßnahmen für die Vorbereitung der Partner auf die allmähliche Teilnahme am EU-Binnenmarkt; Justiz und Inneres, Energie, Verkehr, Informationsgesellschaft, Umwelt, Forschung und Innovation sowie Sozialpolitik und Kontakte der Bevölkerung („people-to-people“).

Die Möglichkeit, an den Politiken und Programmen der EU teilzunehmen und sich schrittweise in den europäischen Binnenmarkt zu integrieren, ist für die

²² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 endgültig, Brüssel, 11.03.2003.

²³ Ebenda, S. 3.

²⁴ Ebenda, S. 5; Diesen Aspekt betonte die Kommission in ihrer Mitteilung vom darauf folgenden Jahr noch deutlicher. In dem Papier von 2004 heißt es: „Seit diese Politik auf den Weg gebracht wurde, hat die EU hervorgehoben, dass sie ein Instrument zur Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern darstellt, das sich von den europäischen Ländern nach Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unterscheidet.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, KOM (2004) 373 endgültig, Brüssel, 12.05.2004.

²⁵ R. Prodi, „Friede, Sicherheit und Stabilität – Internationaler Dialog und die Rolle der EU“ – Sechste Weltkonferenz des Studienverbandes der Europäischen Gemeinschaft, Projekt Jean Monnet, Brüssel 5./6. Dezember 2002, Speech 02/619, S. 6.



Partnerländer sicherlich attraktiv. Allerdings heißt „Teilhabe außer an den Institutionen“ auch, dass sie von den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union, die ja schließlich über die Institutionen stattfinden, dauerhaft ausgeschlossen sind. Die Partner bleiben nicht nur Nachbarn, sie werden diesem Konzept zufolge auch in der Rolle als Objekte der EU-Politik verharren müssen. Da dies in Kiew, Chisinau und Tbilisi auch gesehen wird, verstummt dort trotz der ENP der Wunsch nach einer künftigen Mitgliedschaft in der EU nicht. Dort wünscht man die Zugehörigkeit zur EU auch, weil sie unumkehrbar ist, während Programme und andere Maßnahmen auslaufen oder verändert werden können. Gerade unter dem Aspekt der Sicherheit ist dies wichtig.

Die EU hat auf die Wünsche der Partnerländer mit einer Veränderung der Sprachregelung reagiert: „Unbeschadet der einschlägigen Bestimmungen des EU-Vertrags bleibt die ENP von der Frage der EU-Mitgliedschaft getrennt; sie präjudiziert nicht mögliche künftige Entwicklungen der Beziehungen der Partnerländer zur EU.“²⁶

Damit wird ein Konzept propagiert, das in der Politikwissenschaft als „strategische Ambivalenz“ und in der Politik als „Politik der halboffenen Tür“ diskutiert wird. Vereinfacht und zynisch – aber vermutlich durchaus zutreffend – könnte man sagen: „Dem Esel soll die Hoffnung nicht genommen werden, die Möhre schlussendlich doch noch zu bekommen. Und auch wenn er sie dann nicht erhält, hat er den Karren wenigstens ins Ziel gezogen.“ Eine tatsächliche Bereitschaft, die ENP-Länder in einer absehbaren Zeit von 30 Jahren in die EU aufzunehmen, ist allerdings – unabhängig von einzelnen Stimmen und einzelnen Wünschen – nicht beobachtbar. Die Europäische Kommission setzt daher auf die Verbesserung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die so attraktiv gestaltet werden soll, dass die Partnerländer die Transformationsleistungen unabhängig von der Mitgliedschaftsperspektive erbringen. Eine solche wird ihnen lediglich vage in Aussicht gestellt, um ihre innenpolitische Debatte bestreiten zu können. Schließlich müssen die Partnerstaaten ihrer Bevölkerung im Zusammenhang mit der Transformation jetzt einiges zumuten.

Demgegenüber wird ein großer Teil der im Rahmen der ENP gebotenen Anreize, zum Beispiel im Hinblick auf Marktzugang, Integration und andere wirtschaftliche Vorteile, erst viel später Früchte tragen. Dies macht es für die Partnerländer schwierig, für die Reformen die nötige innenpolitische Unterstützung zu finden.²⁷

Die EU-Kommission befürwortet daher ein „tief greifendes und umfassendes Freihandelsabkommen“ und fügt in Klammern hinzu „einschließlich jener Waren, die für unsere Partner von besonderer Bedeutung sind“²⁸. Dies deutet auf die

²⁶ Rat der Europäischen Union, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Fortschrittsbericht des Vorsitzes, Nr. 10874/07, 15. Juni 2007, S. 3.

²⁷ Ebenda, S. 3f.

²⁸ Ebenda, S. 5.



Schwierigkeit hin, die EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, beispielsweise auch die Agrarmärkte für die Partner zu öffnen. Hier verhindert oft kleinlicher Eigennutz die Realisierung großer Konzepte.

Auch in ihrer Mitteilung 2007 nimmt die Kommission dieses Thema auf und appelliert an die Mitgliedstaaten, die Bedeutung der Nachbarschaftspolitik zu erkennen:

Es bedarf nachhaltiger Anstrengungen um sicherzustellen, dass den ENP-Partnern ein ihren Erwartungen entsprechendes Angebot gemacht werden kann. Diese Mitteilung lenkt die Aufmerksamkeit auf einige der Großaufgaben, die die europäischen Institutionen und Regierungen zu bewältigen haben werden. 2008 werden die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten noch enger zusammenarbeiten müssen, um die Europäische Nachbarschaftspolitik zu stärken. Das kann zuweilen schwierige Entscheidungen erfordern, doch der politische Aufwand wird durch die langfristigen Vorteile aufgewogen, die sich gleichermaßen für die Menschen in der EU und in den ENP-Staaten ergeben.²⁹

Zusammenfassen lässt sich die Mitteilung der Kommission in dem Satz: die ENP ist ein guter Ansatz, aber damit er funktionieren kann, müssen wir noch etwas „draufpacken“.

Auch der Europäische Rat hat sich mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik beschäftigt. Zwar war der Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 von der Debatte über den Reformvertrag für die Europäische Union geprägt, so dass für andere Themen keine Zeit mehr blieb. Aber der Europäische Rat nahm den Bericht der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zur „Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“³⁰ zustimmend zur Kenntnis.

Der Bericht ist ein Dokument der Beschwörung, das vor allem dazu dient, die EU-Mitglieder ins Boot der Nachbarschaftspolitik zu holen. Er betont, dass die ENP „eine zentrale Priorität der EU-Außenpolitik“³¹ bleibe und bereits beachtenswerte Ergebnisse erzielt habe. Dann fordert er: „Nun ist es an der Zeit, dieses Angebot noch attraktiver, wirksamer und glaubwürdiger zu machen.“³²

Unter dem Titel „Stärkung der ENP mit Blick auf die Zukunft“ listet die deutsche Präsidentschaft daher einige Maßnahmen auf, die die Wirkung der ENP verbessern könnten. Mit vorsichtigen Formulierungen soll den EU-Partnern die Angst davor genommen werden, die ENP könnte ihre eigene binnenwirtschaftliche Situation verschlechtern. Da ist die Rede vom verbesserten Zugang zum Binnenmarkt „unter Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die interne europäische Politik“, die Frage eines verbesserten Marktzugangs werde „geprüft“. Eine asymmetrische Begünstigung, d.h. einseitige Marktöffnung für bestimmte Produkte, könnten die

²⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Für eine starke europäische Nachbarschaftspolitik, KOM (2007) 774, Brüssel, 05.12.2007, S. 14.

³⁰ Rat: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, ebenda.

³¹ Ebenda, S. 2.

³² Ebenda, S. 3.



Partner „gegebenenfalls“ erfahren.³³ Immer wieder betont der Bericht, wie sehr die ENP auch im Interesse der Mitgliedstaaten liege, „vor allem in Anbetracht der hohen Kosten, die langfristig auf uns zukommen könnten, wenn wir unsere Nachbarländer nicht unterstützen“.³⁴

Mittlerweile liegen die ersten Ergebnisse der ENP vor, da die Aktionspläne mit der Ukraine und der Republik Moldau (sowie mit Israel, das aber außerhalb dieser Betrachtung bleibt) bereits abgelaufen, allerdings keineswegs erfüllt sind. Die gemeinsame Auswertung des Aktionsplans, die die Europäische Kommission und die ukrainische Regierung vorgenommen haben, lässt deutlich erkennen, dass die Blümenträume nicht gereift sind.³⁵ Zudem gab es kein klares Konzept, wie es nach dem Auslaufen des Aktionsplanes weitergehen solle. Aus der Not eine Tugend machend beschloss die Europäische Kommission, die abgelaufenen Aktionspläne einfach weiterhin in Kraft sein zu lassen.³⁶ Parallel dazu wird mit der Ukraine nun über ein neues erweitertes Abkommen (NEA) verhandelt, das eine umfassende Freihandelszone („deep and comprehensive free trade area“) einschließen soll.

Die ENP hat also bislang die gewünschten Ergebnisse nicht geliefert, weder für die Europäische Union noch für die Ukraine. Diese sieht daher auch keinen Grund, von ihrem Wunsch nach Mitgliedschaft abzulassen.

Das Europäische Parlament geht in seinem Beschluss vom Juni 2008 auf dieses Unbehagen ein und versucht nun, das eigentlich Unmögliche, nämlich die Teilnahme ohne Teilhabe, dadurch zu erreichen, dass neue Konstruktionen überlegt werden, mittels derer die Partnerländer enger und institutionell an die EU angebunden werden können, ohne dass sie den Mitgliedsstatus erlangen.

Der Beschluss unterscheidet die Partnerländer in fünf verschiedene Kategorien, nämlich in Kandidaten, mit denen über den Beitritt verhandelt wird (also Kroatien, Türkei), Kandidaten, mit denen noch nicht verhandelt wird (also Mazedonien), potentielle Kandidaten, die eine Beitrittsperspektive haben (also Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und inkludiert auch Kosovo), Länder, deren Ziel die europäische Integration ist („which have a European integration goal“), die aber keine Beitrittsperspektive haben (also Ukraine, Moldova, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, perspektivisch möglicherweise Belarus) und schließlich in solche, die lediglich enge nachbarschaftliche Beziehungen mit der Union haben wollen (zu denken ist hier an Russland, aber auch an die Staaten des südlichen Mittelmeers).³⁷

Im Weiteren fordert das Parlament neue Strukturen, ohne diese wirklich klar zu beschreiben. Die Rede ist von „einer engen bilateralen oder multilateralen

³³ Ebenda, S. 7.

³⁴ Ebenda, S. 10.

³⁵ Joint Evaluation Report EU-Ukraine Action Plan, Brussels/Kyiv, March 2008, www.delukr.ec.europa.eu/files/eu_ukraine/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf.

³⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, KOM (2008) 164, Brüssel, 03.04.2008, S. 9.

³⁷ Europäisches Parlament, ebenda, Punkt M.



Beziehung“ als „eine stabile, langfristige Aussicht auf institutionalisierte Beziehungen zur Europäischen Union“³⁸. Diese Struktur soll auch für die potentiellen Kandidaten offen sein. Während dieses multilaterale Beziehungsgeflecht für die Länder mit Beitrittsperspektive allerdings ein Zwischenschritt ist, soll es die Endstation für die anderen sein.³⁹

In einem gewissen Widerspruch damit steht die Formulierung einige Punkte später, der zufolge die Erweiterungsstrategie der EU um ein System nach beiden Seiten durchlässiger konzentrischer Kreise ergänzt werden soll:

wobei Länder unter strengen, aber eindeutig formulierten internen und externen Bedingungen Gelegenheit hätten, von einem Status in einen anderen überzuwechseln, falls sie dies wünschen und auch die mit dem entsprechenden spezifischen Vertragsmodell verbundenen Kriterien erfüllen⁴⁰.

Bezogen auf Osteuropa schlägt das Parlament ein auf gemeinsamen Politiken basierenden Raum vor⁴¹, das gemeinsam mit den Partnerländern im Osten gebildet werden und über gemeinsame Entscheidungsmechanismen (!) verfügen soll. Schließlich werden (interessanterweise mit Verweis auf die geplante Union für das Mittelmeer) für Osteuropa „besondere multilaterale Vertragsbeziehungen“ vorgeschlagen, die:

sich [...] zunächst in der Schaffung einer Freihandelszone konkretisieren sollten, und danach etwa in Form eines Europäischen Wirtschaftsraums Plus, eines Europäischen Commonwealth oder besonderer Mechanismen für regionale Zusammenarbeit zu vertiefen wären.⁴²

Das Europäische Parlament ist also der Ansicht, dass die Erweiterung an ihr Ende gekommen ist und dass die Europäische Nachbarschaftspolitik nicht ausreicht, den Osten und Südosten Europas und seines Randes zum Schwarzen und Kaspischen Meer hin demokratisch und ökonomisch zu verändern. Es fordert eine neue Struktur, die die Partner stärker einschließt, aber dennoch aus der „guten Stube“ hält. Wie das wirklich aussehen könnte, weiß es allerdings auch nicht. Keines der angesprochenen Konzepte ist in irgendeiner Weise definiert und ausbuchstabiert. Dies gilt auch für den EWR Plus, der nicht mehr als eine Hoffnung darstellt.⁴³

Auch in der Wissenschaft ist die Debatte über neue Formen eröffnet. Zahlreiche Vorschläge sind in der letzten Zeit vorgestellt worden.

So fordert Andreas Maurer eine „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ und schlägt alternativ eine „Abgestufte Integration“ vor. Auch Peter Müller-Graff geht den Überlegungen zu einer „differenzierten Integration“ nach, die der „konstruktivi-

³⁸ Ebenda, Punkt P.

³⁹ Ebenda, Punkt Q.

⁴⁰ Ebenda, Punkt 17.

⁴¹ Ebenda, Punkt 19.

⁴² Ebenda, Punkt 20.

⁴³ Zur Übertragung des Konzepts des Europäischen Wirtschaftsraums auf Osteuropa vgl. E. D. Straten-schulte, *Abschied von Illusionen: Osteuropa und der Europäische Wirtschaftsraum*, „Osteuropa“ 2002, Nr. 11, S. 1391–1403.



von Zukunft der Europäischen Union dienlich sein“ könne. Ralf Roloff greift Konzepte der „variablen Geometrie“ auf, während Winfried Veit sich für das „Europa der konzentrischen Kreise“ ausspricht. Zu guter Letzt redet Barbara Lippert einer „Gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation“ das Wort.⁴⁴

Tatsächlich ist es eine verlockende Überlegung, eine neue Struktur zu schaffen, die die Europäische Union entlastet. Allerdings sind frühere Versuche gescheitert. Der Europäische Wirtschaftsraum, der 1993 in Kraft trat, hat den Beitrittsdruck auf die EU nicht gemildert. Er wurde mit Staaten gegründet, die der EU nicht angehören wollten (Norwegen, Island, Liechtenstein) oder problemlos in sie eintreten konnten (Schweden, Finnland, Österreich). Die 1997 von den Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufene „Europakonferenz“, die als Versuch gedacht war, der Türkei das Gefühl von Zugehörigkeit zu geben, ist sang- und klanglos gescheitert.

Andere europäische Institutionen als mögliche Partner

Von daher ist für die EU zu überlegen, ob sie ihre Ziele nicht auch mit Hilfe anderer Organisationen erreichen kann, die bereits existieren und die die Zielländer einbinden. Tatsächlich existiert in Europa ja eine Vielzahl von Institutionen, die die Partnerstaaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik und die EU (oder zumindest einiger ihrer Mitglieder) miteinander verbinden. Zu denken ist hier vor allem an die OSZE, den Europarat, die NATO, die Black Sea Economic Cooperation (BSEC) der Regional Co-operation Council (RCC), der den Stabilitätspakt für Südosteuropa abgelöst hat, oder die Community of Democratic Choice. Darüber hinaus bestehen Bündnisse, die Zielländer der ENP erfassen und auf die die EU Einfluss nehmen könnte. Hier kommt die GUAM (Georgien-Ukraine-Aserbaidschan-Moldova) in Frage. Zu überlegen wäre auch, ob die EuroAsiatische Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) oder die Shanghai Cooperation Organisation (SCO) in diesem Konzept eine Rolle spielen könnten. Zwar gehört diesen Bündnissen kein EU-Staat an, aber es wäre ja nicht ausgeschlossen, dass die EU von außen auf diese Organisationen Einfluss nimmt.

Um die jeweilige Institution für die Ziele der EU nutzbar machen zu können, muss diese allerdings verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Nur dann ist es für die EU sinnvoll, eine Politik gegenüber der in Frage kommenden Allianz zu entwickeln und durchzusetzen.

⁴⁴ In der Reihenfolge: A. Maurer, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, „SWP-Aktuell“ 2007, Nr. 36; P. Müller-Graff, „Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, „Integration“ 2007, Nr. 2, S. 129–139; R. Roloff, *Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO*, „Integration“ 2007, Nr. 1, S. 54–59; W. Veit, *Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik – Für ein Europa der konzentrischen Kreise*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Oktober 2006; B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik*, „Integration“ 2006, Nr. 2, S. 149–157.



Johan P. Olsen schlägt in Anlehnung an Stein Rokkan vier Dimensionen vor, die beim Vergleich zwischen der EU und anderen Versuchen europäischer Institutionenbildung Berücksichtigung finden sollten:

- a) die regelnde Dimension;
- b) die sozialisierende Dimension;
- c) die demokratische Dimension
- d) die Wohlfahrtsdimension.⁴⁵

Diesen Überlegungen folgend lässt sich ein Set von Kriterien definieren, mittels dessen verschiedene Institutionen einer Betrachtung unterzogen werden. Die grundlegendste Vorbedingung ist, dass die Organisation mit der EU auf einer gemeinsamen **Wertebasis** steht. Ist dies nicht der Fall, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen Beitrag zur Implementierung dieser Werte leistet.

Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass die EU **Einfluss** auf die Organisation haben muss. Andernfalls ist zwar nicht auszuschließen, dass die Organisation aus EU-Sicht positiv auf die Mitgliedstaaten der Institution einwirkt. Dieses wäre aber nicht durch eine konsistente EU-Politik zu vergrößern und kann deshalb hier außer Ansatz bleiben.

Die Zielländer der ENP beklagen, dass sie bei dieser Politik der EU nicht auf Augenhöhe begegnen können. Sie sitzen – bildlich gesprochen – nicht mit der EU am Tisch, sondern sitzen vor dem Schreibtisch der EU. Ein wichtiges Kriterium für die Eignung einer Organisation für die oben definierten Ziele ist daher, dass sie die Partnerländer einschließt (**Inklusion**) oder dass sie für sie offen ist.

Die jeweilige Allianz muss in der Lage sein, den Mitgliedern wirtschaftliche und/oder politische **Vorteile** zu verschaffen, die sie bei einer Nichtmitgliedschaft nicht genießen könnten. Zu diesen Vorteilen gehört auf jeden Fall, die **Sicherheit** ihrer Mitglieder zu gewährleisten oder zumindest zu erhöhen.

Eine Organisation, die Ergebnisse zeitigen will, muss zudem über eine feste **Struktur** und einen Apparat verfügen. Nur so ist es möglich, Entscheidungen vorzubereiten und nachzuhalten.

Dies führt direkt zum nächsten Punkt: Die jeweilige Organisation muss über zumindest begrenzte **Gestaltungsmacht** verfügen. Wenn sie nichts regeln kann, kann sie auch nichts erreichen.

Zu der Gestaltungsmacht gehört die Verbindlichkeit der Beschlüsse, für die es auch ein **Monitoring** geben muss, so dass abweichendes Verhalten der Mitglieder überhaupt festgestellt werden kann.

Damit zusammen hängt die Möglichkeit, **Sanktionen** bei der Nichtbefolgung der gemeinsamen Beschlüsse zu verhängen. Nur so wird es möglich sein, Regelverstöße im Zaum zu halten.

Wenn man mehr erreichen will, als dass die Mitgliedstaaten sich immer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen, sollte die Organisation **Kompensationsmöglichkeiten** anbieten können. Einem Staat wird so eine für ihn unan-

⁴⁵ J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, "Arena Working Papers" 2002, Nr. 1/2, S. 10.



genehme Regelung versüßt, in dem ihm in einem anderen Feld Vorteile eingeräumt werden. Um eine öffentliche Kontrolle der Entscheidungen zu ermöglichen und damit die Mitgliedstaaten und ihre Bürger zu regelgemäßem Verhalten zu verpflichten, muss die Organisation ein bestimmtes Maß an **Transparenz** aufweisen.

Wichtig ist sicherlich auch das **Ansehen** der jeweiligen Institution. Je größer dieses ist, desto eher sind die politischen Eliten der Zielländer bereit, den gesetzten Regeln zu folgen, weil sie sich damit auch innenpolitisch Legitimation verschaffen. Wenn die jeweilige Organisation den Bürgern des Partnerlandes aber gleichgültig oder gar unbekannt ist, können die Politiker sich keinen Gewinn davon versprechen, dass der von ihnen geführte Staat ein loyales Mitglied der Organisation ist.

Schlussfolgerung und Politikempfehlung

Es besteht an dieser Stelle keine Möglichkeit, die verschiedenen oben genannten Institutionen dieser vorgeschlagenen Analyse zu unterziehen.⁴⁶ Auf den ersten Blick einsichtig ist allerdings, dass die NATO, der Europarat und die OSZE eine Reihe der gestellten Bedingungen gut erfüllen können. Die Europäische Union wäre daher gut beraten, ihre Politik diesen Institutionen gegenüber zu überdenken. Dies betrifft vor allem den Europarat und die OSZE, in denen die EU die Mehrheit oder fast die Mehrheit stellt. Keine der genannten Institutionen kann die EU bei ihrer Aufgabe der externen Demokratieförderung ersetzen, aber sie können sie darin wirkungsvoll unterstützen. Dies wird allerdings nur möglich sein, wenn die Zielländer sich in diesen Institutionen ebenfalls wiederfinden und wenn sie zu der berechtigten Auffassung gelangen, dass den Organisationen Relevanz und Gestaltungskraft zukommt. Hierauf wiederum hat die EU entscheidenden Einfluss, sie muss nur wollen.⁴⁷

⁴⁶ Eine erste Betrachtung dieser Art findet sich bei Stratenschulte, Europas Politik nach Osten, a.a.O., S. 140–156.

⁴⁷ Vgl. hierzu den Bericht des luxemburgischen Premierministers Jean-Claude Juncker zur Zusammenarbeit von EU und Europarat, Council of Europe – European Union, *A sole ambition for the European Continent*, Report 11.04.2006.